

德國「全民健保」 改革芻議 及其法律問題探討

Draft Resolution of “National Health Insurance”
and Related Legal Issues

單鴻昇 Hung-Sheng Shan*



摘 要

破除現行法定及私人健保雙軌制，建立一個單一的全民健保體系，藉以打破雙階級所生的不公平現象，一直是德國政界及法學界長久以來關注的議題，並成為今年初德國聯邦政府組閣的公眾焦點之一。本文透過法律面的分析，期能更完整掌握德國對此議題之相關討論。

Abolishing the distinguishment between statutory and private health insurance is one of the most important issue in german political field. It also triggers further legal discussions, mostly on its constitutionality. This article aims to present these legal discussions.

*德國慕尼黑大學法學院博士生（Ph.D. Student, Ludwig-Maximilians University of Munich）

關鍵詞：全民健保（National Health Insurance）、雙階級醫療照護（two-class-medicine）

DOI：10.3966/241553062018090023014

Angle

壹、背景提要*

2017年9月德國國會大選的結果雖仍由領導現任執政黨基督教民主聯盟（下稱基民盟）（Christlich Demokratische Union Deutschlands, CDU/CSU）的梅克爾（A. Merkel）連任總理，惟由於該黨國會席次未過半，必須尋求其他政黨組成聯合政府（Koalition）。由於在著名的牙買加內閣¹（Jamaika-Koalition）的組閣過程中遭受挫敗，基民盟被迫改尋求原大聯合政府之執政夥伴社會民主黨（下稱社民黨）（Sozialdemokratische Partei, SPD）的支持。在兩黨協商之「組閣協議」（Koalitionsvertrag）中，其中健保改革特別為公眾所矚目，蓋社民黨歷年來於競選過程中提出「全民健保」（Bürgerversicherung）之改革構想，其意在藉由廢除德國目前現行之法定及私人健保雙軌制（gesetzliche und private Krankenversicherung），以達到廢除長久被詬病的雙階級醫療照護（Zwei-Klassen-Medizin）現象（法定健保之被保險人所得享有之醫療照護服務，相較於私人健保者顯然較差）。然而，由於與基民盟間巨大的意識形態差異，於最後的組閣協議中並未見付諸實施，並且新任基民盟所屬的聯邦健康部長（Bundesgesundheitsminister）史潘（J. Spahn）亦曾表達反對立場，而傾向以拉近兩類保險醫師薪酬之方式為之。實際上，此項議題長久以來亦在德國法學界引起討論，特別是德國法定健保長久以來不斷擴大強制納保的範圍，呈現逐漸揚棄傳

* Von Benjamin Bidder, *Groko-Gesundheitspläne: Kommando rumdoktern*, SPIEGEL ONLINE, Feb. 8, 2018, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/grosse-koalition-und-buergerversicherung-an-der-gesundheit-wird-nur-rumgedoktert-a-1192338.html>

¹ 牙買加國旗係分別代表基民盟、自由民主黨（Freie Demokraten, FDP）與綠黨（Grüne）之黑、黃、綠三種顏色。

統職業類別圖像的發展軌跡²，與臺灣現行全民健保制度似呈現「趨近」的趨勢，在比較法上或可提供一些觀察之方向。

貳、法律分析

一、單一健保制度之設立

廢除法定與私人健保雙軌制並建立一個適用於全體國民的單一健保制度，如同臺灣引進全民強制健保制度之初，曾在憲法上引起廣泛討論³，特別是關於財產權保障與信賴保護方面的論述。蓋私人健保與法定健保整併為單一體系，不可避免將影響現行私人健保被保險人之信賴利益與期待權。在德國憲法法院對此尚未明確表示見解下，通說見解認為，私保被保險人原先享有的法律地位並不構成其自身或整體私保保險的財產（Eigentum），且其醫療照護需求將經由新的單一健保體系予以保障，故原則上不生違憲之疑義⁴。

二、廢除雙階級醫療照護作為目的

然而即便如此，若為正當化單一健保制度，尚須檢視「去除雙階級醫療照護所生之弊端」是否為合憲之立法目的，以及透過該手段是否確實能達成是項目的。首先，現行雙階級照護下所生之法定健保與私人健保被保險人間不平等待遇現象（例如，前者病患相較後者較長之預約等待時間並享有較少之

2 詳參孫迺翊，揮別俾斯麥模式社會保險制度？——從德國聯邦憲法法院幾則判決評析德國近二十年健保制度改革方向，歐美研究，46卷3期，2016年9月，373-442頁。

3 詳參司法院大法官第472號解釋，該號解釋認定全民健保採強制納保係屬合憲。學說上討論詳參蔡維音，全民健保之給付法律關係析論，元照，2014年1月，14-18頁。

4 Gaßner/Strömer, Kann durch die Einführung der „Bürgerversicherung“ einer „Zwei-Klassen-Medizin“ entgegengewirkt werden?, NZS 2013, 561, 562; Schulte, Rechtsfragen einer solidarischen Bürgerversicherung, 2005, S. 25-31.